

Diplomas Ministeriais no ordenamento jurídico Timorense

*Jorge Gonçalves*¹

Resumo: O texto constitucional atribui aos Ministros uma reserva de execução da política governamental definida para os seus ministérios que se concretiza, muitas das vezes, através da aprovação de diplomas ministeriais. Pese embora, o regulamento administrativo seja um instrumento fundamental para o exercício da função administrativa do Governo, o seu regime jurídico em Timor-Leste ainda se encontra numa fase embrionária, não tendo o legislador erigido um modelo que possa atender às preocupações dos cidadãos, nem mesmo da própria Administração Pública. Enquanto o regulamento traduz o exercício da função administrativa, a lei traduz o exercício da função legislativa. Em Timor-Leste os diplomas ministeriais assumem a natureza de regulamento administrativo concretizando opções políticas fixadas em lei, pelo que a esta se devem subordinar.

Palavras-chave: (1) Governo; (2) Regulamento administrativo; (3) Diploma ministerial.

¹ O autor é Licenciado em Direito e Mestre em Administração Pública pela Universidade do Minho e Pós-Graduado no Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) pelo Instituto Nacional de Administração, I. P. Foi coordenador da Unidade Funcional da Secretaria do Conselho da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. e coordenador do Setor Jurídico do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I. P. Entre 1 de junho de 2015 e 31 de maio de 2022 foi assessor jurídico na Presidência da República de Timor-Leste. Desde 1 de junho de 2022 é assessor jurídico na Presidência do Conselho de Ministros (Timor-Leste).

1. O Governo

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), no seu artigo 6.º, determina que o Estado tem como objetivos fundamentais: “a) Defender e garantir a soberania do país; b) Garantir e promover os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático; c) Defender e garantir a democracia política e a participação popular na resolução dos problemas nacionais; d) Garantir o desenvolvimento da economia e o progresso da ciência e da técnica; e) Promover a edificação de uma sociedade com base na justiça social, criando o bem-estar material e espiritual dos cidadãos; f) Proteger o meio ambiente e preservar os recursos naturais; g) Afirmar e valorizar a personalidade e o património cultural do povo timorense; h) Promover o estabelecimento e o desenvolvimento de relações de amizade e cooperação entre todos os povos e Estados; i) Promover o desenvolvimento harmonioso e integrado dos setores e regiões e a justa repartição do produto nacional; j) Criar, promover e garantir a efetiva igualdade de oportunidades entre a mulher e o homem”. Para o efeito, a CRDTL segue um modelo de separação de poderes, prevendo quatro órgãos de soberania.

São órgãos de soberania, conforme expressamente previsto no artigo 67.º da CRDTL, o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais. A previsão de diferentes órgãos de soberania visa assegurar e garantir uma clara separação orgânica de poderes, no desempenho das respetivas funções estaduais (AAVV, 2011:239). A separação e a interdependência de poderes permitem definir competências separadas, controlos mútuos e garantias de defesa dos direitos fundamentais. Para efeitos do estudo que ora apresentamos releva, somente, uma breve caracterização desse órgão colegial e complexo que é o Governo.

No modelo constitucional timorense “O Governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política

geral do país e o órgão superior da Administração Pública.” (artigo 103.º da CRDTL). Da leitura da CRDTL e em particular dos seus artigos 104.º e 105.º podemos concluir que o Governo é um órgão constitucional autónomo, com competências políticas, legislativas e administrativas, e com poder de autorregulação, órgão colegial que tem no topo o Primeiro-ministro, seguindo-se os Ministros e os Secretários de Estado (n.º 1 do artigo 104.º da CRDTL). Da composição do Governo poderão, ainda, fazer parte os Vice-primeiros-ministros e os Vice-ministros (n.º 2 do artigo 104.º da CRDTL), havendo entre todos relações de dependência e responsabilidade.

A CRDTL deixa a cada um dos Governos a possibilidade de, através de um diploma legislativo da sua autoria, no caso, por decreto-lei, de definir em concreto qual a composição que pretende adotar, dando a CRDTL uma quase total liberdade para a definição da composição deste órgão de soberania (n.º 3 do artigo 104.º da CRDTL). Dizemos uma quase total liberdade, porquanto deve ser observada a estrutura prevista no artigo 104.º da CRDTL. Como tal, não poderá haver dois Primeiros-ministros, tanto mais que o Governo é presidido por um e somente um, Chefe do Governo. Por força dos comandos constitucionais, o Governo fica igualmente impedido de, através dos decretos-leis que regulam a sua organização e funcionamento, criar outras categorias de membros, não se observando, contudo, limites numéricos ou relativos à designação das categorias existentes. Primeiro-ministro, Ministros e Conselho de Ministros são os únicos órgãos de existência obrigatória do Governo. “O imperativo constitucional compreende-se à luz de três finalidades: a) garantir a natureza colegial do órgão e, desta forma, impedir a concentração do poder governamental em um único dos seus titulares; b) assegurar a direcção do órgão por um dos seus titulares; c) criar um órgão apto a corporizar a responsabilidade solidária do Governo, de tal modo que se demitido o seu titular, daí advenha a demissão do Executivo” (Pinheiro, 1999:192).

No exercício das suas funções o Governo revela-se como um complexo de órgãos, dele fazendo parte, como se disse, outro órgão colegial, o Conselho de Ministros e tantos órgãos singulares quantos os membros que o integram – os ministros. É um órgão de órgãos. Complexo, porque para o exercício das suas competências, para efeitos de formação de vontade e de prática de atos jurídicos, se desdobra em diferentes órgãos singulares, os membros do Governo, e num órgão colegial, - o Conselho de Ministros (Miranda et al., 2018:306). O Primeiro-ministro é o presidente deste órgão colegial, a quem compete simultaneamente construir o Governo e determinar a sua composição, sendo os membros do Governo nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-ministro (n.º 2 do artigo 106.º da CRDTL).

Aqui chegados, tentando fazer uma distinção, necessariamente sumária, entre função política, legislativa e administrativa do Governo, podemos definir a função política como correspondente à prática de atos que exprimem opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da coletividade; a função legislativa como correspondente à atividade permanente do poder político, consistente na elaboração de regras de conduta social de conteúdo primacialmente político, revestindo determinadas formas previstas na Constituição. Já a função administrativa será o conjunto dos atos de execução de atos legislativos, traduzida na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer necessidades coletivas que, por virtude de prévia opção legislativa, se tenha entendido que incumbem ao poder político do Estado-coletividade (Sousa,

1999:11).² De um ponto de vista técnico, o primeiro meio para a realização da opção política é a legislação e não o regulamento, como veremos infra.

2. Competência do Governo, do Conselho de Ministros e dos Ministros

Órgão complexo, as competências que a CRDTL atribui ao Governo são muitas e variadas, isso mesmo resulta do seu artigo 115.º:

a) Definir e executar a política geral do país, obtida a sua aprovação no Parlamento Nacional;

² O Tribunal de Recurso, no seu acórdão de 7 de julho de 2009 (Proc. n.º 02/Const/2009/TR) definiu os atos políticos com aqueles que são os “praticados no desempenho da função política e têm por objecto directo e imediato a conservação da sociedade política e a definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade mediante a livre escolha dos rumos ou soluções consideradas preferíveis, exprimindo tais actos, precisamente, as opções do poder político. / No âmbito da função política cabe, designadamente, definir primária e globalmente o interesse público, interpretando-se os fins do Estado e elegendo os meios que em cada momento sejam tidos por adequados à sua concreta prossecução”. Segundo o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) de 20 de maio de 2010, Processo n.º 0390/09, a função política traduz-se na direção suprema e geral do Estado, tendo por objetivo definir os fins últimos da comunidade e coordenar as outras funções à luz desses fins, definindo e prossequindo o interesse geral da coletividade, operando escolhas que procuram melhorar, preservar e desenvolver, o modelo económico e social escolhido. Como mencionado no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo - Pleno (Portugal) de 17 de novembro de 2016, Processo n.º 01357/15, citado pelo aresto inicial, “deve considerar-se que o exercício da função política se traduz em definir do interesse geral da colectividade e, por isso, que a mesma se concretiza na escolha das opções destinadas à preservação e melhoria do modelo económico e social por forma a assegurar a satisfação das necessidades colectivas de segurança e de bem estar das pessoas. E, por isso, é que só os órgãos superiores do Estado podem exercer essa função pois só eles têm legitimidade para definir, em termos gerais, os fins que a sociedade deve almejar, os meios que cabe utilizar para os alcançar e os caminhos que será necessário percorrer, legitimidade que encontra fundamento no sufrágio popular, isto é, na livre escolha dos cidadãos (...) Como também é indiscutível que a função administrativa se reporta a um momento posterior uma vez que se destina a aplicar as orientações gerais traçadas pela função política revestindo, no essencial, natureza executiva e complementar.”

- b) Garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais aos cidadãos;
- c) Assegurar a ordem pública e a disciplina social;
- d) Preparar o Plano e o Orçamento Geral do Estado e executá-los depois de aprovados pelo Parlamento Nacional;
- e) Regulamentar a atividade económica e a dos setores sociais;
- f) Preparar e negociar tratados e acordos e celebrar, aprovar, aderir e denunciar acordos internacionais que não sejam da competência do Parlamento Nacional ou do Presidente da República;
- g) Definir e executar a política externa do país;
- h) Assegurar a representação da República Democrática de Timor-Leste nas relações internacionais;
- i) Dirigir os setores sociais e económicos do Estado;
- j) Dirigir a política laboral e de segurança social;
- k) Garantir a defesa e consolidação do domínio público e do património do Estado;
- l) Dirigir e coordenar as atividades dos ministérios e restantes instituições subordinadas ao Conselho de Ministros;
- m) Promover o desenvolvimento do setor cooperativo e o apoio à produção familiar;
- n) Apoiar o exercício da iniciativa económica privada;
- o) Praticar os atos e tomar as providências necessárias ao desenvolvimento económico-social e a satisfação das necessidades da comunidade timorense;
- p) Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei.

Na relação com os outros órgãos de soberania, em especial com o órgão singular e unipessoal Presidente da República, compete ao Governo (alíneas b) a e) do n.º 2 do artigo 115.º da CRDTL) propor a este:

- a) A declaração de guerra ou a feitura da paz;
- b) A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;
- c) A sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional;
- d) A nomeação de embaixadores, representantes permanentes e enviados extraordinários.

Relativamente ao Parlamento Nacional, compete ao Governo apresentar propostas de lei e de resolução, de acordo com a alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º da CRDTL. De notar que no ordenamento constitucional timorense, o Governo desempenha a função legislativa, partilhando-a com o Parlamento Nacional (artigos 95.º e 96.º da CRDTL). Todavia, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL “[é] da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração direta e indireta do Estado.” Deste modo, ao Governo é constitucionalmente atribuída a competência legislativa exclusiva, no que concerne à matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da Administração direta e indireta do Estado. Esta competência tem por base o princípio de auto-governação dos órgãos de soberania.³

Nos termos do artigo 116.º da CRDTL compete ao Conselho de Ministros:

- a) Definir as linhas gerais da política governamental, bem como as da sua execução;
- b) Deliberar sobre o pedido de voto de confiança ao Parlamento Nacional;
- c) Aprovar as propostas de lei e de resolução;
- d) Aprovar os diplomas legislativos, bem como os acordos internacionais não submetidos ao Parlamento Nacional;

³ A CRDTL optou por determinar uma competência exclusiva legislativa do Governo bastante alargada, ao incluir não só a organização e funcionamento do Governo, como também a organização e funcionamento da Administração direta e indireta do Estado.

e) Aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas;

f) Aprovar os planos.

Do confronto entre os artigos 115.º e 116.º da CRDTL constata-se que as competências do Conselho de Ministros são tão diversificadas quanto as do Governo. Se a definição das linhas gerais da política governamental (alínea a) do artigo 116.º da CRDTL) se refere ao exercício de opções políticas, a aprovação dos diplomas legislativos (alínea d) do artigo 116.º da CRDTL) decorre do exercício da função legislativa, sendo que a aprovação de planos (alínea f) do artigo 116.º da CRDTL) entronca com o exercício da função administrativa do Governo. De salientar que o Governo não pode usurpar competências que a CRDTL, no seu artigo 116.º, atribui expressamente ao Conselho de Ministros.⁴ Atento o princípio da colegialidade, poderemos concluir que pertencem ao Conselho de Ministros as funções governamentais mais importantes.⁵

Distinta das competências do Governo e do Conselho de Ministros, são as competências dos membros do Governo, previstas no artigo 117.º da CRDTL. Atento o seu n.º 1 do artigo 117.º, compete ao Primeiro-ministro:

a) Chefiar o Governo;

b) Presidir ao Conselho de Ministros;

⁴ De notar que a Constituição timorense, contrariamente ao que se encontra previsto na Constituição da República Portuguesa (alínea g) do n.º 1 do artigo 200.º), não prevê uma competência residual no sentido de a lei poder atribuir a este órgão outras competências.

⁵ Diz-nos Rui Medeiros, em anotação ao artigo 200.º da Constituição da República Portuguesa, que “numa ordem constitucional que se preocupa expressamente com a repartição de competências entre os diversos órgãos que integram o órgão complexo Governo, o princípio da competência dificilmente pode tolerar que o membro do Governo competente possa abdicar da competência que a norma habilitadora lhe confere, impondo uma deliberação colegial do Governo. Nestes casos, se for solicitado a intervir o Conselho de Ministros deve limitar-se a dar uma orientação política ao Primeiro-Ministro ou ao Ministro competente sobre o modo como deve ser exercida em concreto a competência respetiva” (Miranda et al., 2018:736).

- c) Dirigir e orientar a política geral do Governo e coordenar a ação de todos os Ministros, sem prejuízo da responsabilidade direta de cada um pelos respetivos departamentos governamentais;
- d) Informar o Presidente da República sobre os assuntos relativos à política interna e externa do Governo;
- e) Exercer as demais funções atribuídas pela Constituição e pela lei.

Compete aos Ministros, nos termos do n.º 2 do artigo 117.º da CRDTL:

- a) Executar a política definida para os seus ministérios;
- b) Assegurar as relações entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito do respetivo ministério.

Sem prejuízo do que se encontra disposto no artigo 117.º da CRDTL, é o estatuto orgânico de cada Governo no exercício da competência legislativa exclusiva relativa à sua própria organização e funcionamento (n.º 3 do artigo 105.º da CRDTL) que concretiza, em decreto-lei, as competências individuais de cada um dos membros do Governo, não podendo os decretos-leis que regulam a organização e funcionamento do Governo modificar o desenho de competências constitucional.

Aos Ministros compete, pois, executar a política definida para os seus ministérios, que a CRDTL denomina de “departamentos governamentais” (alínea c) do n.º 1 do artigo 117.º). Ora, quando a CRDTL se refere à execução da política previamente estabelecida, determina que os Ministros devem observar a política definida, não só nas suas linhas gerais pelo Conselho de Ministros, como também não poderia deixar de ser, pelo próprio Primeiro-ministro. Em anotação ao artigo 201.º da Constituição da República Portuguesa, Rui Madeiros esclarece que «[s]ignifica isto que os Ministros não possuem autonomia na definição da política do respetivo ministério, cabendo-lhes apenas a “execução” dessa política e, em contrapartida, por força de princípio da competência, a Constituição reserva aos Ministros a execução política definida para os seus Ministérios e, por isso, não permite ingerências nesse domínio de outros membros do

Governo, sem prejuízo da função de coordenação e de orientação do Primeiro-Ministro» (Miranda et al., 2018:743). Para Alexandre Pinheiro (1999:207-208) os Ministros possuem, a propósito de norma equivalente na Constituição da República Portuguesa, uma “reserva de execução da política governamental” definida para os seus Ministérios. “O significado desta reserva consiste na autonomia em relação ao Conselho de Ministros, ao Primeiro-Ministro e aos restantes Ministros. Desta forma, os Ministros configuram órgãos autónomos pautados pelo princípio da igualdade. Assim, não são juridicamente sustentáveis invasões da competência dos Ministros quer pelo Primeiro-Ministro, quer pelo Conselho de Ministros.”

Os Ministros exercem, igualmente, a função política, integrando o Conselho de Ministros, estabelecendo as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado no âmbito dos respetivos ministérios. Participam na função legislativa através da aprovação dos decretos-leis em Conselho de Ministros. Intervêm na função administrativa executando a política definida para os seus ministérios e cada Ministro é o órgão superior da Administração Pública correspondente à sua área governativa.⁶ Mais, os Ministros não têm apenas a responsabilidade de executar a política definida para o seu ministério, como também a de a propor ao Conselho de Ministros.⁷

No tocante ao procedimento legislativo, além de impor a deliberação em Conselho de Ministros (alínea a) do artigo 116.º da CRDTL), necessariamente com exigência de quórum, a

⁶ Em anotação ao artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa, Jorge Miranda entende que a competência administrativa se reparte por três níveis: de garantia da execução das leis, de assegurar o funcionamento da Administração Pública e de, em geral, promover a satisfação das necessidades coletivas (Miranda *et al.*, 2018:645).

⁷ Apesar da CRDTL somente atribuir competências próprias ao Conselho de Ministro, ao Primeiro-ministro e aos Ministros, não o fazendo em relação ao Vice-primeiros-ministros e aos Vice-ministros, nada obstará que a lei, que define a estrutura orgânica do Governo, confira a estes membros do Governo competências próprias.

CRDTL ordena a assinatura dos diplomas legislativos pelo Primeiro-ministro e pelos Ministros competentes em razão da matéria (n.º 3 do artigo 117.º da CRDTL).⁸ Esta assinatura é necessariamente obrigatória, por força daquela deliberação e também como garantia da competência própria de cada Ministro, resvalando a falta de assinatura na inconstitucionalidade formal do diploma.⁹ O n.º 3 do artigo 117.º da CRDTL ao exigir que os diplomas legislativos do Governo sejam assinados pelo Primeiro-ministro e pelos Ministros competentes em razão da matéria impede uma concentração total dos vários poderes governamentais no Chefe do Governo, vincando, uma vez mais, a colegialidade do Conselho de Ministros e do Governo, reafirmando a responsabilidade dos Ministros pela execução da política definida para os seus ministérios. Se a matéria respeitar a diferentes ministérios (“departamentos governamentais”), todos os respetivos Ministros têm de assinar esse diploma legislativo. Naturalmente, que na ausência ou impedimento do Ministro competente nada obsta a que os diplomas sejam assinados pelo membro do Governo que o substitua. Visa-se com tal

⁸ De referir que nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, os decretos do Governo são assinados pelo Primeiro-ministro e pelo Ministro competente em razão da matéria. Por sua vez, as resoluções do Governo são somente assinadas pelo Primeiro-ministro (artigo 15.º). Já os diplomas ministeriais são apenas assinados pelo(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria (artigo 13.º).

⁹ Em anotação ao artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa, Rui Medeiros defende que a falta de assinatura constitucionalmente exigida determina a inconstitucionalidade formal do decreto do Governo e, nos termos gerais, a sua invalidade. «Neste contexto, e em face do teor inequívoco do artigo 201.º, n.º 3 é duvidoso que seja admissível, para evitar um tal juízo, fazer a prova de que o Primeiro-Ministro ou os Ministros competentes em razão da matéria, não obstante não terem assinado o decreto, intervieram efetivamente na aprovação do decreto-lei ou do decreto não devidamente assinado. É certo que, estando em causa competências do Conselho de Ministros, a exigência de assinatura do Ministro sectorial não significa que ele tenha de estar presente na reunião em que o decreto foi discutido e aprovado (aliás, de outra forma, faltando à reunião, o Ministro poderia facilmente impedir a adoção de deliberações das quais discordasse). Todavia, em relação aos demais decretos, a assinatura exigida pelo artigo 201.º, n.º 3, dificilmente pode deixar de ser configurada como uma formalidade “ad substantiam”, garantindo a autenticidade da exigida intervenção no processo deliberativo» (Miranda et al., 2018:746).

substituição evitar a inatividade governativa, em virtude da ausência ou impedimento dos membros do Governo, não resultando da CRDTL qualquer limitação ou restrição funcional relativamente aos substitutos do Primeiro-Ministro ou dos Ministros.¹⁰

A este propósito, de referir que a fonte primária e principal de tratamento do procedimento de elaboração de atos normativos encontra-se no regimento de cada Governo, sem prejuízo da possibilidade de aprovação, em diploma próprio, de normas em matéria de legística material e formal. A distinta natureza dos órgãos de soberania com competência legislativa e dos princípios que regem o seu funcionamento, bem como as particularidades de faseamento procedimental constantes dos respetivos regimentos, não possibilitam uma transposição das soluções encontradas no quadro regimental do Parlamento

¹⁰ Distinta é a situação da recusa de assinatura do Ministro ou de um dos Ministros competente(s) em razão da matéria. «Depois de aprovado em Conselho de Ministros com o voto favorável da maioria dos membros e, eventualmente, com a oposição de um Ministro competente em razão da matéria, pode dar-se o caso de este não pretender ver o seu nome associado à iniciativa vencedora recusando-se a assinar. Há que apurar se a assinatura constitui um acto vinculado ou discricionário. A concluirmos por esta última, o Ministro em causa disporia de uma figura similar ao “veto político”, inviabilizando uma iniciativa legislativa já aprovada em Conselho de Ministros. O desvio à regra da colegialidade é notório e inaceitável à luz do texto constitucional. A assinatura dos ministros competentes em razão da matéria traduz-se num acto vinculado, em que, porém, não existe sanção para quem deixe de o praticar. A CRP não fornece, também, mecanismos que permitam a superação da falta de assinatura. Trata-se de uma situação politicamente grave, que pode levar o Primeiro-Ministro a solicitar ao Presidente da República a exoneração do Ministro em causa. Pode ter ainda como consequência que o Ministro solicite ao Primeiro-Ministro que seja pedida a sua exoneração, uma vez que, neste caso, não pode dirigir-se diretamente ao Presidente da República» (Pinheiro, 1999:202).

Nacional para o quadro regimental do Governo.¹¹ Como tal, cada Governo é livre para estabelecer o seu próprio regimento, de acordo com as suas opções, com o modo como conjuga as competências do Conselho de Ministros com as do Primeiro-ministro e as deste com as dos vários Ministros, bem como o procedimento para os diversos atos a cargo e até o modo de deliberar com os outros órgãos do Estado.

3. Atos do Governo

Como se mencionou supra, cabe ao Governo o exercício da função administrativa, sendo que as deliberações do Conselho de Ministros podem formalmente revestir diversas formas. O artigo 116.º da CRDTL prevê a aprovação pelo Conselho de Ministros de propostas de lei e de resoluções, diplomas legislativos e planos, não definindo qualquer critério material ou formal na sua adoção. Por sua vez, a Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, relativa à publicação dos atos, identifica “decretos-lei” (artigo 10.º), “decretos do Governo” (artigo 12.º) e “resoluções do Governo” (artigo 15.º). Dos atos do Governo previstos na Lei n.º

¹¹ O Tribunal Constitucional português teve já oportunidade para referir que a distinta natureza dos órgãos de soberania - Assembleia da República e Governo - e dos princípios que regem o respetivo funcionamento, bem como as particularidades do faseamento procedimental constante dos correspondentes regimentos, não permitem uma transposição das soluções encontradas no quadro regimental da Assembleia para o quadro regimental do Governo. «Na verdade, o Regimento do Conselho de Ministros não contém qualquer disposição que defina o conteúdo das deliberações do Conselho de aprovação na generalidade dos projectos, diferentemente do que sucede com o Regimento da Assembleia da República, onde, no artigo 158.º, se prescreve o objecto da “discussão e votação na generalidade” de cada projecto ou proposta de lei. E, ainda que se pudesse aceitar que a referida “aprovação na generalidade”, em Conselho de Ministros, poderia incidir sobre os princípios e o sistema de cada projecto, compreendendo logicamente a própria opção política de legislar sobre determinada matéria, não só não se deixa, no entanto, de assinalar que desse mesmo Regimento não resulta a «necessidade» de uma tal fase em todos os procedimentos mas também que nada de definitivo ocorre com essa aprovação» - Acórdão n.º 130/2006, de 14 de fevereiro de 2006, Processo n.º 451/2005.

1/2002, de 7 de agosto, somente os diplomas ministeriais (artigo 13.º) não necessitam de aprovação em Conselho de Ministros.¹²

De notar que a atividade do Governo não se exprime somente na dimensão normativa. Pode traduzir-se, por exemplo, na aprovação de instrumentos políticos ou na constituição de grupos de trabalho.¹³ “O Executivo define amiúde planos de ação e enuncia publicamente políticas para as quais não existe expressão normativa. Neste âmbito, o ato que se adota tem uma dimensão colegial - aprovação em Conselho de Ministros - e é publicado no jornal oficial. Trata-se de atos de natureza política, insindicáveis e sem conteúdo normativo. Podem respeitar a políticas globais ou setoriais e, frequentemente, definem calendários de intervenção política” (Pinheiro, 2015:144).¹⁴

Como saber se o Governo está a agir como órgão político, órgão legislativo ou órgão administrativo? Naturalmente que não deve ser o próprio Governo a definir, casuística e arbitrariamente, a qualidade em que atua. A distinção entre atos de administração e atos políticos nem sempre é clara, sobretudo quando o órgão que atua é simultaneamente um órgão político e administrativo, como é o caso do Governo. Ora, para efeitos de se apurar se estamos perante uma decisão de natureza administrativa ou uma decisão de natureza legislativa devemos atender ao conteúdo material do ato jurídico-público. Vejamos as seguintes opções:

¹² Não iremos tratar o que se deve entender por ato normativo ou por norma jurídica, pois, além de existir abundante doutrina e jurisprudência sobre o assunto, tal ultrapassa o âmbito do presente estudo, já de si contido pelas contingências/exigências da brevidade.

¹³ As resoluções do Governo quando constituem grupos de trabalhos adquirem natureza organizacional, que deve estar integrada dentro do regime definido pelo decreto-lei que regula a organização e funcionamento do Governo (em igual sentido, Pinheiro, 2015:144).

¹⁴ A orgânica do VIII Governo Constitucional no n.º 4 do artigo 5.º (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 14/2018, de 17 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 28 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 27/2020, de 19 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 46/2022, de 8 de junho) determina que compete ao Conselho de Ministros decidir relativamente à criação de comissões, permanentes ou eventuais, para a análise de projetos de atos legislativos ou políticos ou para a apresentação de recomendações ao Conselho.

a) Se estamos perante um ato jurídico-público com conteúdo próprio da função administrativa do Estado, isto é, uma decisão adotada ao abrigo de lei anterior, em cujos pressupostos já se encontram assumidas as opções políticas primárias do legislador, sendo que o seu eventual conteúdo inovador se circunscreve a aspetos secundários, menores ou instrumentais; ou,

b) Se estamos perante um ato jurídico-público com conteúdo próprio da função legislativa do Estado, isto é, opção primária de política, com um conteúdo inovador expressivo de uma intencionalidade específica de formulação de uma opção primária da comunidade, sendo fonte inicial de Direito, com apelo à consciência ético-social vigente na comunidade (que pode até ter um conteúdo concreto – uma a “lei-medida”, mas sendo sempre nota distintiva a natureza inovadora ou primária, com um sentido geral ou de princípio geral).

Na primeira hipótese encontramos-nos perante uma atuação que se reveste sob a forma de regulamento, enquanto no segundo cenário teremos uma atuação do Governo no âmbito da função legislativa “primária”.¹⁵

No modelo timorense, para efeitos da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho, Resolução sobre Legística, consideram-se atos normativos sujeitos a deliberação do Conselho de Ministros os projetos de diplomas de:

- a) Propostas de Lei;
- b) Decretos-Leis;
- c) Decretos do Governo.

As resoluções do Governo, conforme previsto no n.º 4 do artigo 2.º da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 16 de junho, refletem decisões concretas de cariz político ou administrativo, devem evitar conteúdo normativo e seguem, com as necessárias adaptações, as regras definidas na Resolução do Governo n.º

¹⁵ No mesmo sentido *vd.* o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Portugal), de 30 de junho de 2016, Processo n.º 12931/16.

21/2019, de 26 de junho. Conforme referido no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 89/98, de 17 de dezembro de 1998 (Portugal), as resoluções constituem uma forma de as assembleias e, eventualmente, outros órgãos de soberania, manifestarem as suas intenções e tomarem decisões sem que seja necessário adotar um ato legislativo ou ato normativo, podendo assim “recobrir uma grande variedade de actos (normas regulamentares, decisões políticas, actos administrativos), consistindo numa forma residual aplicável aos demais actos com eficácia externa que não devam revestir um formalismo particular.”

Apesar de os regulamentos não se encontrarem previstos na Constituição da República Democrática de Timor-Leste entre os atos normativos do Estado, é necessária a regulamentação administrativa de muitos atos legislativos. A CRDTL refere-se apenas à competência regulamentar do Governo na alínea e), do n.º 1 do artigo 115.º a propósito da competência para “[r]egulamentar a actividade económica e a dos sectores sociais”. A este propósito, o artigo 12.º da Lei n.º 1/2002, de 29 de junho, relativamente ao formulário dos Decretos do Governo, estabelece que “1. Os decretos do Governo obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte: O Governo decreta, ao abrigo do previsto no artigo ... da Lei n.º ... – ou do Decreto-Lei n.º ..., conforme os casos –, para valer como regulamento, o seguinte: (...)”. Desta conjugação normativa parece resultar que a competência regulamentar se encontra concentrada no Governo, sob a forma de decretos do Governo.

Com se expôs, não existe na CRDTL, nem na lei, qualquer referência ao poder regulamentar inovador ou independente do Governo ou de qualquer outro órgão administrativo. As diferenças face a ordenamentos jurídicos comparados, como o facto de nem os decretos do Governo, nem os diplomas ministeriais

estarem sujeitos a promulgação presidencial, desaconselham a admissibilidade de regulamentos independentes ou inovadores.¹⁶

Do ponto de vista funcional os regulamentos são emanados no exercício da função administrativa, não se confundido com os decretos-leis que são editados no exercício da função legislativa. Porque se trata do exercício da função administrativa, a atividade regulamentar terá de se subordinar ao princípio da legalidade, sendo, então, os regulamentos constituídos por normas de valor infralegal.¹⁷

O poder regulamentar tem, pois, alguns limites que devem ser observados:

- a) Os regulamentos não podem conter disciplina contrária aos preceitos de valor normativo superior (os regulamentos têm de respeitar a Constituição e a lei, e a normas de valor superior);
- b) Aos regulamentos está vedada regular matérias constitucionalmente reservadas à lei;
- c) Todos os regulamentos necessitam de norma habilitante prévia;
- d) Cada órgão com competência regulamentar não pode invadir a competência de outro órgão (competência subjetiva) e deve prosseguir o fim que lhe determinou que tenha sido atribuído aquele poder regulamentar (competência subjetiva).

Intimamente ligada à necessidade de habilitação legal prévia encontramos o princípio da precedência de lei. A este propósito

¹⁶ Admitindo-se a possibilidade da CRDTL permitir regulamentos independentes, sempre existiria o risco de o Governo, invocando o seu poder regulamentar, “fugir” ao controlo presidencial (ou até mesmo ao controlo parlamentar), designadamente pela não necessidade de promulgação de tais regulamentos, consubstanciando escolhas políticas, “deslegalizando”, deste modo, algumas das suas opções.

¹⁷ De recordar que o princípio da legalidade em Direito Administrativo, consagrado no artigo 137.º da CRDTL, determina a necessidade de existência de previsão legal prévia e expressa, no sentido de previsão em lei escrita anterior ao ato praticado, para que as entidades públicas e seus dirigentes possam atuar. Assim, o que não se encontra previsto na legislação é proibido à Administração Pública, sob pena de violar o princípio da legalidade administrativa.

Paulo Otero esclarece que a precedência de lei se refere “à necessidade de o agir administrativo se fundar sempre num prévio ato legislativo, mostrando-se insuficiente a mera previsão constitucional para habilitar a atividade administrativa, tal como qualquer outra fonte de natureza diferente da vontade legislativa: sem lei habilitante, a Administração Pública encontra-se impedida de agir” (Otero, 2013:380).

Como se encontra previsto no modelo administrativo timorense esta matéria? Tentamos responder no ponto seguinte.

4. Os diplomas ministeriais no Decreto-Lei n.º 16/2021, 15 de setembro

A Lei n.º 4/2021, de 10 de março, autorizou o Governo a legislar sobre as bases da organização da Administração Pública. A aprovação das bases gerais da organização da Administração Pública é uma imposição da CRDTL ao legislador ordinário que se inclui na reserva relativa do Parlamento Nacional (alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º). Em particular a Lei n.º 4/2021, de 10 de março, autorizou o Governo a “definir as bases gerais da organização da Administração Pública nos termos da Constituição da República, nomeadamente dos seus artigos 1.º, 5.º, 72.º, 103.º, 115.º, n.º 3, e 137.º” (artigo 1.º). Esta autorização abrangia:

- a) A definição dos princípios gerais da organização administrativa;
- b) A coerente organização administrativa, pelo uso uniforme dos conceitos jurídico-administrativos;
- c) A caracterização dos órgãos administrativos e das suas relações recíprocas;
- d) A definição dos princípios de atuação dos órgãos administrativos;
- e) A caracterização das pessoas coletivas públicas e o regime jurídico aplicável, designadamente no que se refere à sua autonomia administrativa e financeira;

f) O respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL, no que se refere à organização e funcionamento da Administração Pública direta e indireta;

g) A organização da Administração autónoma, de âmbito territorial ou associativo, cujo regime jurídico é sempre definido por lei;

h) A organização das pessoas coletivas integradas na Administração independente, a criar por lei;

i) A organização do setor empresarial do Estado, por pessoas coletivas de natureza empresarial.

No uso daquela autorização legislativa foi aprovado o Decreto-Lei n.º 16/2021, 15 de setembro, Bases Gerais da Organização da Administração Pública. Segundo este, os atos jurídicos praticados pelos órgãos administrativos revestem uma as seguintes formas:

a) Atos administrativos;

b) Regulamentos administrativos;

c) Contratos administrativos.

Pelo supra referido a propósito da competência política, legislativa e administrativa do Governo, uma vez mais se deve concluir que a elaboração de decretos-lei pertence à função legislativa do Estado; já a aprovação de regulamentos integra-se na função administrativa do Estado. Como tal, o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, 15 de setembro, refere-se ao regulamento administrativo do seguinte modo:

«Artigo 24.º

Regulamento administrativo

1. Os regulamentos administrativos são as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.

2. A emissão de regulamentos administrativos depende de lei habilitante, que é sempre expressamente indicada, na sequência de um procedimento regulamentar, que inclui uma fase dirigida à participação dos interessados, nos termos da legislação sobre o procedimento administrativo.

3. Mesmo que não tenham natureza regulamentar para efeitos do disposto na presente subsecção, carecem de lei habilitante quaisquer comunicações dos órgãos da Administração Pública que estabeleçam padrões de conduta com carácter normativo, designadamente “diretivas”, “recomendações”, “instruções”, “códigos de conduta” ou “manuais de boas práticas”». - destacado nosso.¹⁸

Ora, se os regulamentos administrativos são definidos pelo legislador timorense como as normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração para tal habilitado por lei, a caracterização desses atos normativos opera-se através da ocorrência das características da generalidade e da abstração. Normas jurídicas gerais traduzem-se na indeterminação dos respetivos destinatários que não são mencionados nem mencionáveis no respetivo texto. Já quanto à abstração das normas tal implica que o respetivo comando não se pode esgotar num ato singular de aplicação, antes sendo suscetível de ser aplicado a um número indeterminado de situações jurídicas. Todavia, de notar que nenhuma disposição

¹⁸ Sabendo-se que a doutrina estrangeira em ordenamentos jurídicos próximos do timorense, habitualmente, distingue entre regulamentos internos e externos assentando a distinção na eficácia das respetivas normas, em termos tais que são admissíveis regulamentos mistos, a limitação que é feita pelo n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, torna-se de mais difícil compreensão e até de compatibilização com a prática que era seguida e continua a ser seguida após a sua entrada em vigor. Se os regulamentos equivalem às normas de eficácia externa, pode questionar-se se um ato regulamentar misto será um regulamento. E que nome dar a um “regulamento” com efeitos jurídicos meramente internos? A problemática da produção dos *efeitos jurídicos externos* pode surgir quando se constata que normas regulamentares com eficácia imediatamente interna, dirigidas aos serviços, produzem com frequência efeitos mediatemente externos. Parece-nos que tais normas regulamentares deverão, pelos efeitos externos que produzem, ainda que embora mediatos, ser reconduzidos ao conceito de norma regulamentar. Assim, tais normas terão de estar sujeitas às vertentes da reserva e preferência de lei. Na prática o Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, não contém um regime suficientemente densificado e solidificado relativo ao regulamento administrativo. Aliás, o Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, talvez por se limitar a estabelecer as bases gerais da organização da Administração Pública, nos termos da autorização legislativa dada pela Lei n.º 4/2021, de 10 de março, parece subtrair as normas regulamentares internas do regime procedimental. Quanto ao Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, Procedimento Administrativo, o mesmo é totalmente omissivo sobre esta matéria.

constitucional obriga que o ato legislativo envolva necessariamente normas gerais e abstratas. O que caracteriza a lei não é a sua generalidade e abstração, mas sim, o seu carácter político. O artigo 1.º do Código Civil parece apontar para a ideia de generalidade e abstração, porém, a distinção substancial entre lei e regulamento, está no facto de a lei partilhar de um carácter primário da função legislativa e o regulamento partilhar de um carácter secundário da função administrativa, estando sempre subordinado ao princípio da legalidade.

A competência para a emissão de regulamentos administrativos encontra-se prevista no artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, 15 de setembro, do seguinte modo:

“Artigo 25.º

Competência

1. A competência para a adoção de regulamentos administrativos de desenvolvimento ou concretização, na Administração direta, cabe ao Governo, preferencialmente sob a forma de decreto do Governo.
2. Os Ministros podem aprovar regulamentos de concretização através de diploma ministerial, que apenas podem produzir efeitos externos quando publicados.
3. A competência para a adoção de regulamentos de concretização presume-se atribuída ao membro do Governo setorialmente competente, sem prejuízo das competências do Conselho de Ministros”
- destacado nosso.

Apesar de o legislador não nos indicar o que se deve entender por regulamentos de desenvolvimento, nem o que são regulamentos de concretização - os regulamentos de desenvolvimento no ordenamento jurídico timorense equivalerão ao que muita da doutrina portuguesa denomina de regulamentos complementares, enquanto os regulamentos de concretização corresponderão aos regulamentos de execução, no modelo português -, podemos tentar adiantar que os regulamentos de desenvolvimento são regulamentos que complementam o regime previsto na lei, que não é suficientemente denso. Complementam, desenvolvem, preenchem o que está estipulado na lei. Não vão para além da lei, tendo uma relação direta e

subordinada com esta. Já os regulamentos de concretização são aqueles que se destinam à boa execução de lei; dão pormenor e respondem a questões técnicas da lei. Ou seja, quer os regulamentos de desenvolvimento quer os regulamentos de concretização, consubstanciam uma tarefa de pormenorização, de detalhe e de complemento do comando legislativo; são o desenvolvimento, operado por via administrativa, da previsão legislativa, tornando possível a aplicação do comando primário às situações concretas da vida, tornando possível a prática dos atos administrativos individuais e concretos.¹⁹

Os regulamentos de desenvolvimento e os de concretização podem, para o que aqui nos interessa, ser espontâneos ou devidos. No caso dos regulamentos espontâneos, a lei nada diz quanto à necessidade da sua emissão, mas a Administração Pública entende ser adequado ou necessário, e se para tal tiver competência, editar um regulamento de execução. No caso dos regulamentos devidos é a própria lei que impõe à Administração Pública a tarefa de desenvolver a previsão do comando legislativo. Evidentemente que estes regulamentos serão ilegais se colidirem com a disciplina fixada na lei, de que não podem ser senão o seu aprofundamento.

Retomado aos regulamentos de concretização, se os mesmos visam tornar exequível uma norma que, sem eles, o não seria, e dado que resultam da função administrativa e não legislativa do Governo, então, os regulamentos não podem interpretar ou integrar lacunas da lei, ou de outros diplomas hierarquicamente superiores. Isto é, são meios ou instrumentos para uma efetiva e boa execução da lei, não podendo restringir ou ampliar os direitos e as obrigações nela contidos.

Os diplomas ministeriais não podem, pois, ser aprovados para criar soluções normativas *ex novo*, inovadoras, nem para a resolução de dúvidas ou omissões suscitadas pela aplicação da

¹⁹ A propósito dos regulamentos de execução, Pedro Moniz Lopes observa que estes regulamentos, na realidade, não realizam a lei. Limitam-se, ao invés, a estabelecer condições normativas adicionais para a verificação do efeito das normas legais (Lopes, 2014:270-271).

lei. Não podem conter soluções novas, para além do espírito da lei ou até mesmo contra a lei.²⁰

Os diplomas ministeriais, como regulamentos que são e de harmonia com o princípio da preferência ou preeminência de lei, apenas podem conter normas secundum legem, não sendo admissível uma área normativa preenchida apenas por via regulamentar sem qualquer lei prévia. Está, pois, vedado o regulamento substitutivo de ato legislativo.

Como tal, um diploma ministerial não pode prever um regime contraordenacional. Como regulamento, um diploma ministerial não pode, também, ser o ato adequado para proceder à nomeação ou à exoneração de, por exemplo, um membro de um órgão de uma pessoa coletiva. Nesta última hipótese, o ato a adotar será o despacho, pese embora ainda se encontre em diversos decretos-leis a menção a diploma ministerial como sendo a forma adequada para se proceder à nomeação ou à exoneração dos órgãos das pessoas coletivas.

²⁰ O diploma ministerial não pode ir além da lei, nem encontrar soluções sem respaldo legal. Por exemplo, é frequente que a estrutura orgânico-funcional dos serviços públicos, designadamente ao nível das unidades que devem integrar uma direção-geral, seja regulamentada, ou se se preferir, concretizada, por diploma ministerial. Todavia, essa regulamentação não poderá ser arbitrária. Muito pelo contrário. Existem balizas legais, desde logo, as que constam do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho. Este Decreto-lei, que estabelece o regime dos cargos de direção e chefia dos serviços e órgãos da Administração direta do Estado, determina os requisitos, o conteúdo funcional e os padrões de competências para o seu exercício. O seu n.º 1 do artigo 2.º estabelece como cargos de direção ou de chefia aqueles a que corresponde o exercício de atividades de gestão em serviços e organismos públicos e são exercidos em comissão de serviço por funcionários públicos ou agentes da Administração Pública. Segundo o n.º 2 do artigo 2.º são cargos de direção: a) Diretor-geral; b) Diretor Nacional; e c) Diretor Municipal. São cargos de chefia, conforme elenco do n.º 3 do artigo 2.º: a) Chefe de Departamento; e b) Chefe de Secção. Relativamente à criação dos cargos de direção, determina o n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, que os cargos de direção são criados por decreto-lei na estrutura orgânica dos serviços da Administração Pública em que se integram. Por sua vez, os cargos de chefia são aprovados por diploma ministerial e limitam-se a um máximo de três departamentos por direção nacional (n.º 2 do artigo 3.º). Ou seja, a não ser que exista um afastamento consciente das regras gerais do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, designadamente por decreto-lei posterior, uma direção nacional não poderá ter mais do que três departamentos no seio da sua estrutura.

Um diploma ministerial, como acabamos de referir, não pode interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar quaisquer preceitos da própria lei habilitante. Naturalmente que a Administração Pública na sua atuação não pode deixar de interpretar a lei, no entanto, o diploma ministerial é sempre parâmetro de validade da lei habilitante que a executa. Ou dito de outro modo, a lei habilitante, que o diploma ministerial executa é sempre fundamento, parâmetro e limite de validade do mesmo.

O artigo 13.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, aponta igualmente no sentido da subordinação do diploma ministerial ao bloco legal, ao determinar no seu n.º 1 que «Os diplomas ministeriais obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte: “O Governo, pelo(s) Ministro(s) ..., manda, ao abrigo no previsto no artigo ... do Decreto-Lei n.º ...- ou do Decreto do Governo n.º ...-, publicar o seguinte diploma:». Ora, se o diploma ministerial deve indicar expressamente o decreto-lei ou o decreto do Governo que visa regulamentar, então, talvez se possa concluir que serão ilegítimos não só os diplomas ministeriais carecidos de habilitação legal, mas também os diplomas ministeriais que, embora, com provável fundamento legal, não o individualizam expressamente. Assim, a emissão de diplomas ministeriais encontra-se subordinada a uma dupla exigência em matéria de legalidade: os diplomas ministeriais carecem de habilitação legal e existe um dever de identificação da lei habilitante.

Se a Administração Pública se encontra subordinada à Constituição e à lei, impondo-se o princípio da legalidade, tal significa que os diplomas ministeriais se encontram vinculados ao respeito da lei, mas igualmente a sua subordinação a todo o bloco de juridicidade, no qual se inclui não só a Constituição, mas também os princípios gerais de Direito e o Direito Internacional. Em todo o caso, independentemente de uma eventual declaração judicial de inconstitucionalidade ou ilegalidade do diploma ministerial, enquanto regulamento, sempre assistirá ao seu autor o poder de o revogar. Com efeito, os

diplomas ministeriais podem deixar de vigorar por ato voluntário que imponha a cessação dos respetivos efeitos.

Em suma, e como vimos supra, o regulamento administrativo, que em Timor-Leste pode assumir a forma de decreto do Governo ou de diploma ministerial, é uma atuação do poder administrativo. A aprovação de um diploma ministerial depende da atribuição de poder para o efeito ao(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria. A sua emissão está dependente de uma norma habilitante, que necessita de um maior desenvolvimento para poder ser aplicada.²¹ Assim, se concluirmos que estamos perante um diploma que contém opções políticas ou primárias, o mesmo não poderá ser aprovado no exercício da função administrativa do Estado, pelo que necessita, obrigatoriamente, da sua aprovação sob a forma de decreto-lei, no caso de competência do Governo, ou de lei, no caso de a Constituição atribuir essa competência ao Parlamento Nacional.

²¹ A propósito da legalidade da criação e atribuição de um suplemento através da aprovação de um decreto do Governo, a Câmara de Contas do Tribunal de Recurso, no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2021, defende que (2022:47-48): “[o]s regulamentos administrativos inserem-se no exercício da função administrativa, mesmo que sejam emitidos pelo Governo num ato aprovado em Conselho de Ministros e por essa razão, estão sujeitos ao princípio da legalidade administrativa. A legalidade administrativa implica: O primado da lei, a reserva da lei e a precedência de lei. A Lei entenda-se função legislativa (leis do Parlamento e decretos-leis do Governo). / A precedência de Lei implica que os regulamentos não podem regular inovatoriamente matérias de reserva de ato legislativo (Lei ou Decreto-Lei) sendo que no âmbito da proibição inovatória temos de considerar também soluções modificadoras ou contraditórias de regimes legais existentes./ (...) /Os regulamentos são instrumentos administrativos de valor infra legal. Concretizam o que foi criado por ato legislativo, sendo que o seu fundamento se baseia na Constituição ou na lei. Se a lei nada disser então a competência para regulamentar (para a emissão de regulamento) não existe.”

5. Redação de diplomas ministeriais

Concluindo-se pela necessidade de aprovação e publicação²² de um diploma ministerial, o seu autor terá de observar não só as regras de legística material, como também as de legística formal, presentemente reguladas na Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho.

Sem prejuízo das disposições da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho, existem regras universais para a redação de atos normativos. Desde logo, a redação de um ato normativo deve ser: a) clara, fácil de compreender, sem ambiguidades; b) simples, concisa, sem elementos supérfluos; e c) precisa, sem deixar quaisquer dúvidas no espírito do leitor. Estas três simples regras decorrem de alguns princípios gerais de Direito, como sejam a igualdade dos cidadãos perante a lei, no sentido de que a lei deve ser acessível a todos e compreendida por todos²³ e a segurança jurídica, na medida em que a lei deve ser previsível na sua aplicação.²⁴

²² O diploma ministerial, tal como o ato administrativo, necessita de ser conhecido pelos seus destinatários. Dado que o ato administrativo tem, em regra, carácter individual e concreto, no sentido de que se dirige a um ou mais destinatários, determinados ou determináveis à partida, a sua publicitação é feita, em regra, através de notificação a esses destinatários nele individualizados. Já no que respeita ao regulamento, dado o seu carácter geral e abstrato, no sentido de que se dirige a um número indeterminado e indeterminável de pessoas, não individualizadas *a priori*, a sua publicitação, tratando-se de regulamentos ditos externos, por os seus efeitos se projetarem na esfera jurídica de terceiros, é feita, através de publicação no *Jornal da República*.

²³ O próprio artigo 15.º da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 16 de junho, determina que a legislação e os demais atos normativos do Governo devem estar facilmente acessíveis aos cidadãos, sempre que possível, em ambas as línguas oficiais, com recurso a ferramentas eletrónicas quando tal se mostre necessário.

²⁴ Por vezes pode existir uma contradição entre as exigências de simplicidade e de precisão. Muitas vezes, a simplificação é feita em detrimento da precisão e vice-versa. Todavia, o redator deve tentar encontrar um ponto de equilíbrio, para que a norma seja tão precisa quanto possível, continuando a ser suficientemente fácil de compreender. Este ponto de equilíbrio pode variar em função dos destinatários da norma.

No caso particular dos diplomas ministeriais o redator deve sempre ter em mente que os mesmos podem ter diferentes categorias de destinatários, desde a população em geral até especialistas em determinadas matérias. A linguagem a utilizar deve, pois, ser compreensível para cada uma dessas categorias. Havendo duas línguas oficiais na República Democrática de Timor-Leste, atento os presumíveis destinatários do diploma ministerial,²⁵ a opção pelo uso de uma das línguas oficiais não

²⁵ Independentemente dos destinatários do diploma ministerial, é de evitar o uso de frases extremamente sintéticas ou elípticas, aquelas em que o autor, para sintetizar, tenta fazer passar uma mensagem cuja complexidade exige uma explicação. São igualmente de evitar as frases demasiado complexas, que incluam vários complementos, orações subordinadas ou orações intercalares. De igual modo, a relação entre os diferentes elementos da frase deve ser gramaticalmente clara. Não devem subsistir dúvidas, por exemplo, sobre se um adjetivo se refere a um único substantivo ou a vários. Em língua portuguesa, usa-se o presente do indicativo quando os verbos têm uma função declarativa (descrição) e quando tem uma função imperativa (obrigação). Daí que no artigo 34.º da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho, se determine que na elaboração de atos normativos se deva utilizar o presente do indicativo.

pode ser indiferente.²⁶ Certo é que ao longo de todo o texto deve haver coerência, quer formal quer quanto à substância.²⁷

Não sendo esse o âmbito do presente artigo, todavia, deixam-se aqui algumas observações, que a nossa experiência nos recomenda partilhar. Desde logo, o diploma ministerial terá de ser

²⁶ O setor da Justiça apresenta uma particularidade. Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 11/2017, de 29 de março, Regime de Utilização das Línguas Oficiais no Setor da Justiça (diploma escrito em língua portuguesa, com tradução para língua tétum, sem valor legal, feita pela Direção Nacional de Assessoria Jurídica e Legislação do Ministério da Justiça), as propostas de lei, os projetos de decreto-lei, os projetos de decretos, de diplomas ministeriais, de regulamentos e de despachos e outros atos normativos necessários ao desenvolvimento das políticas de justiça são redigidos numa das línguas oficiais e obrigatoriamente acompanhados da respetiva tradução na outra língua oficial. O uso obrigatória da língua portuguesa estará restrito aos projetos de atos normativos (propostas de lei, decretos-leis e decretos do governo, nos termos do elenco do n.º 3 do artigo 2.º da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 16 de junho), bem como qualquer outra matéria a submeter à apreciação do Conselho de Ministros (*vd.* n.º 1 do artigo 17.º da Resolução do Governo n.º 26/2020, de 5 de agosto). Todavia, o uso da norma formulário constante do artigo 13.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, parece apontar para a preferência pelo uso da língua portuguesa na redação de diplomas ministeriais. O que por vezes sucede é o diploma ministerial ser escrito em língua portuguesa, mas o anexo que dele consta (e que dele é parte integrante) é redigido em língua tétum (o que denota uma preocupação com os destinatários do mesmo).

²⁷ A coerência da terminologia (coerência formal) significa que é necessário utilizar os mesmos termos para exprimir os mesmos conceitos e que não devem ser utilizados termos idênticos para exprimir conceitos diferentes. A finalidade consiste em afastar ambiguidades, contradições ou dúvidas quanto ao significado de determinado conceito. O mesmo termo deve, portanto, ser utilizado de modo uniforme para se referir à mesma realidade, devendo ser escolhido outro termo para exprimir uma noção diferente. A coerência da terminologia deve igualmente ser verificada em relação ao conteúdo do próprio ato (coerência quanto à substância). Isto é, o ato não deve conter contradições. Assim, as definições devem ser respeitadas ao longo de todo o diploma. Deve-se, pois, utilizar os termos definidos de modo uniforme e o conteúdo do ato não deve afastar-se das definições dadas.

redigido, como é evidente, numa das duas línguas oficiais.²⁸ No caso de o diploma ministerial ser redigido em língua tétum deve-se observar o disposto no Decreto n.º 1/2004, de 14 de abril, que aprova o padrão ortográfico da língua tétum.²⁹ Caso o diploma ministerial seja redigido em língua portuguesa, deverá ser adotado o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua

²⁸ A Resolução do Parlamento Nacional n.º 24/2010, Sobre o uso das Línguas Oficiais, entre outras, recomenda ao Governo: a) a prossecução de uma efetiva política bilingue na Administração Pública, promovendo o uso das línguas oficiais em todos os domínios da sua atuação, criando as condições adequadas para tal em todos os organismos e serviços públicos e b) adotar todas as medidas adequadas no sentido de efetivar a utilização da língua tétum e da língua portuguesa em todos os atos da Administração Pública, nomeadamente nas comunicações internas e externas e em quaisquer anúncios públicos, e investindo nos serviços de interpretação e tradução.

²⁹ Conforme preâmbulo do Decreto n.º 1/2004, de 14 de abril, “[o] *Tétum é essencial na construção da Nação e na afirmação da identidade timorense, por isso mesmo, a sua utilização constitui imperativo constitucional que urge concretizar. E, para tanto, impõe-se uniformizar a sua ortografia no processo de desenvolvimento da língua.*” Como tal, foi adotado o “*Padrão Ortográfico de Tétum Oficial, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Linguística/INL da Universidade Nacional de Timor-Leste*” (n.º 1 do artigo 1.º do Decreto n.º 1/2004, de 14 de abril). Relativamente ao seu âmbito de implementação, o n.º 1 do artigo 3.º do mesmo Decreto elucida-nos que “[o] *Padrão Ortográfico de Tétum Oficial deve ser seguido no sistema geral de educação, nas publicações oficiais e na comunicação social.*” É certo que o Padrão Ortográfico adotado não deve prejudicar a pesquisa e o processo de desenvolvimento da língua tétum pelo Instituto Nacional de Linguística da Universidade Nacional Timor Lorosa’e (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto n.º 1/2004, de 14 de abril). Ainda que sejam muitas as questões que poder-se-ão colocar quanto às soluções constantes do artigo 4.º do mesmo Decreto, o facto é que deve ser observada a grafia que consta do “*Matadalan Ortográfiku ba Tetun Ofisial*” do Instituto Nacional de Linguística. Universidade Nacional Timor Lorosa’e”, consultando-se, sempre, a última edição disponível.

Portuguesa, assinado em Lisboa a 16 de dezembro de 1990, ao qual a República Democrática de Timor-Leste aderiu em 2009.³⁰

Deve-se sempre observar a norma formulário constante do artigo 13.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, que no seu n.º 1 expressamente determina que «[o]s diplomas ministeriais obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte: “O Governo, pelo(s) Ministro(s) ..., manda, ao abrigo no previsto no artigo ... do Decreto-Lei n.º ...- ou do Decreto do Governo n.º ...-, publicar o seguinte diploma:”». Por sua vez, o n.º 2 do mesmo artigo estipula que os diplomas ministeriais contêm após o texto e por ordem: a) a assinatura do(s) Ministro(s) competente(s) e b) a data da respetiva assinatura. O não cumprimento da norma formulário constitui uma violação de lei, pelo que o(s) autor(es) do diploma ministerial deve(m) conformar a redação do mesmo à Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto.

Ao nível da legística formal, pela sua relevância, deve-se ter sempre presente o artigo 32.º da Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho. Deste resulta que as expressões e conceitos a utilizar no ato normativo devem-no ser com o sentido que têm no ordenamento jurídico.³¹ Ainda segundo esta disposição, na redação de normas deve ser tomado em consideração a necessidade de garantir o regular funcionamento da administração pública, pelo correto uso dos conceitos de Direito Administrativo: a) pessoa coletiva, que prossegue atribuições; b) órgãos administrativos, que exercem

³⁰ A este propósito, o Parlamento Nacional aprovou três resoluções: Resolução do Parlamento Nacional n.º 14/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; Resolução do Parlamento Nacional n.º 18/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; e Resolução do Parlamento Nacional n.º 19/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

³¹ Recorde-se que o uso uniforme dos conceitos jurídico-administrativos esteve igualmente presente na mente do legislador parlamentar aquando da Lei n.º 4/2021, de 10 de março.

competências administrativas referindo-se aos poderes funcionais através de verbos de ação; c) serviços públicos, que exercem tarefas materiais para cumprir as atribuições das pessoas coletivas, sob a direção dos seus órgãos; e d) relações interorgânicas de direção e interpessoais de tutela ou superintendência.³²

6. Conclusões

Além da competência política e legislativa, o Governo tem também uma competência (função) administrativa. O exercício da função política traduz-se em definir o interesse geral da coletividade, concretizando-se na escolha das opções destinadas à preservação e melhoria do modelo económico e social por forma a assegurar a satisfação das necessidades coletivas de segurança e de bem-estar das pessoas. A função legislativa, como a atividade permanente do poder político, consiste na elaboração de regras de conduta social de conteúdo primordialmente político, não deixando de ter também natureza política, distinguindo-se da função política *stricto sensu* por se traduzir em normas jurídicas, em atos normativos (atos primários). Já a função administrativa pode ser entendida como o conjunto das atuações da Administração Pública, de atos legislativos (concretizados na prática de atos como regulamentos, atos administrativos e contratos administrativos) que, por virtude de prévia opção legislativa, se tenha entendido necessário regular (atos secundários), visando a satisfação de necessidades públicas, de acordo com a ordem jurídica. É, pois, uma atividade secundária, subordinada ao ordenamento jurídico, devendo também corresponder às opções e definições políticas traçadas pelos órgãos políticos. Assim sendo, de um ponto de

³² O Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, independentemente das opções que dele constam, solidifica alguns conceitos que devem ser respeitados, como seja: relação de tutela, relação de superintendência, órgão administrativo, relação hierárquica, competência, serviço público, pessoa coletiva pública, etc.

vista técnico, o primeiro meio para a realização da opção política é a legislação, não o regulamento.

As principais funções administrativas do Governo, enquanto topo da Administração Pública, são: a) garantir a execução das leis; b) assegurar o funcionamento da Administração Pública; e c) promover a satisfação das necessidades coletivas. A elaboração de regulamentos faz parte da função administrativa do Estado. Como tal, a aprovação e consequente publicação de diplomas ministeriais insere-se na função administrativa do Governo, em particular do(s) membro(s) do Governo competente(s) em razão da matéria.

Cada Ministro encontra-se munido de competências próprias atribuídas pela Constituição e pelo decreto-lei que regula a organização e funcionamento do Governo. Os diplomas ministeriais, como regulamentos de desenvolvimento ou de concretização à luz da legislação nacional, resultam numa tarefa de pormenorização, de detalhe e de complemento do comando legislativo, desenvolvendo-o, operando por via administrativa a aplicação do comando primário às situações concretas da vida, devendo-se subordinar a todo o bloco de juridicidade, não podendo ir para além dele. Ainda que se pretenda o contrário, a lei prevalece, porque regulamentar é administrar e, por conseguinte, a legalidade é condição de validade das normas administrativas. Por último, e não menos importante, na redação dos diplomas ministeriais devem ser observadas as regras de legística material e formal que possam vigorar no momento.

Bibliografia

Artigos/Livros/Relatórios

- AAVV (2011). Constituição Anotada de Timor-Leste. Braga: DH-CII – Universidade do Minho;
- LOPES, Pedro Moniz (2014). «O regime substantivo dos regulamentos no projecto de revisão do Código do

Procedimento Administrativo: algumas considerações estruturantes.» In *e-Pública*, Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 1, n.º 1, janeiro 2014 (257-283). Em linha]. Disponível em <https://e-publica.pt/article/34597> [07.05.2023].

MIRANDA, Jorge/Medeiros, Rui (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora;

MIRANDA, Jorge/Medeiros, Rui (2018). *Constituição Portuguesa Anotada - Volume II*, 2.ª edição, Lisboa: Universidade Católica Editora;

MIRANDA, Jorge (2022). *Atos Legislativos*. Coimbra: Almedina;

OLIVEIRA, Bárbara Nazareth/Gomes, Carla de Marcelino/Santos, Rita Páscoa dos (2015). *Os direitos fundamentais em Timor-Leste: teoria e prática*, *Ius Gentium Conimbrigae*. Coimbra: Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra;

OLIVEIRA, Fernanda Paula/Dias, José Eduardo de Oliveira Figueiredo (2022) *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5ª Edição- Reimpressão 2022. Coimbra: Almedina;

OTERO, Paulo Otero (2013). *Manual de Direito Administrativo*, Vol: I, Almedina, Coimbra;

PINHEIRO, Alexandre Sousa (1999). «O governo: organização e funcionamento, reserva legislativa e procedimento legislativo». In *Revista Jurídica*, n.º 23 (pp.191-224). Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Lisboa;

PINHEIRO, Alexandre Sousa (2015). «Problemas de Constitucionalidade das Normas de Prevalência entre Regulamentos do Governo no Código do Procedimento Administrativo de 2015». In *Revista Julgar*, n.º 26 (pp.136-151). Coimbra: Almedina;

QUEIROZ, Cristina (2013). *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra. Coimbra Editora;

- ROZEIRA, Gustavo Gramaxo (2015). «A “decisão legislativa” como ato central do procedimento legislativo parlamentar. Reflexão em torno do instituto da “toma en consideración” do direito parlamentar espanhol». In *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, n.º 7, 2015 (pp. 101-127). Em linha]. Disponível em <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/issue/view/685> [26.05.2023];
- SILVEIRA, João Tiago (2018). «Problemas habituais de legística na preparação e redação de leis e regulamentos», In *e-Pública Revista Eletrónica de Direito Público*, Vol. 5 n.º 3, Dezembro 2018 (pp.134-158). [Em linha]. Disponível em <https://e-publica.pt/article/34356> [07.05.2023];
- SOUSA, Marcelo Rebelo de (1999). *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Lex;
- SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de Matos (2007). *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Lisboa: Dom Quixote;
- XU, Chang (2012). «Litígio e Respectiva Resolução sobre a Competência Regulamentar dos Regulamentos Administrativos da Região Administrativa Especial de Macau». In *Revista de Estudos de “Um País, Dois Sistemas” (Edição Portuguesa)*. Vol. I, Janeiro de 2012 (pp. 97-112). [Em linha]. Disponível em https://www.mpu.edu.mo/research/pt/academic_journal_pt_vol1.php [07.05.2023].

Legislação

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 11/2017, de 29 de março, Regime de Utilização das Línguas Oficiais no Setor da Justiça, *Jornal da República*, n.º 12, Série I, de 29 de março. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Decreto-Lei n.º 14/2018, de 17 de agosto, aprova a orgânica do VIII Governo Constitucional, alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 28 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 27/2020, de 19 de junho e pelo Decreto-Lei n.º 46/2022, de 8 de junho. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, Bases Gerais da Organização da Administração Pública, Jornal da República, n.º 38, Série I, de 15 de setembro. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública, Jornal da República, n.º 25, Série I, de 29 de junho. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, Procedimento Administrativo. Jornal da República, n.º 36, Série I, de 27 de agosto. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto. Publicação dos atos. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 4/2021, de 10 de março, autoriza o Governo a legislar sobre as bases da organização da Administração Pública. Jornal da República, n.º 11, Série I, de 10 de março. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Decretos do Governo

Decreto n.º 1/2004, de 14 de abril, Padrão Ortográfico da Língua Tétum. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Resoluções do Governo

Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho, Resolução sobre Legística, Jornal da República, n.º 25, Série I, de 26 de junho. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Resoluções do Parlamento Nacional

Resolução do Parlamento Nacional n.º 14/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *Jornal da República*, n.º 17, Série I, de 6 de maio. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Resolução do Parlamento Nacional n.º 18/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *Jornal da República*, n.º 17, Série I, de 6 de maio. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Resolução do Parlamento Nacional n.º 19/2009, de 6 de maio, aprova, para adesão, o Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *Jornal da República*, n.º 17, Série I, de 6 de maio. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Resolução do Parlamento Nacional n.º 24/2010, Sobre o uso das Línguas Oficiais, *Jornal da República*, n.º 42, Série I, de 3 de novembro. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 10/01/2014. Processo n.º 01548/13. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 12/07/2007. Processo n.º 060/07. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 03/11/2005. Processo n.º 0239/05. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>

- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 29/06/2017. Processo n.º 1289/16. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 11/05/2017. Processo n.º 0590/16. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 12/11/2009. Processo n.º 0390/09. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), de 16/03/2004. Processo n.º 01343/03. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf?OpenDatabase>
- Acórdão do Tribunal de Recurso, Processo n.º 02/Const/2022/TR, Jornal da República, n.º 28, Série I, de 5 de agosto. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>
- Acórdão do Tribunal de Recurso, Processo n.º 03/Const/2022/TR, NUC 0062/22.TRDIL, Jornal da República, n.º 42, Série I, de 3 de novembro. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (Portugal), de 30/06/2016. Proc. n.º 12931/16. Disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf?OpenDatabase>
- Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 1/97, Proc. n.º 845/96. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>
- Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 55/84, Proc. n.º 83/83. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>
- Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 130/2006, Proc. n.º 451/05. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>
- Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 206/94, Proc. n.º 419/92. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>

Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 214/2011, Proc. n.º 283/2011. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>

Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 244/90, Proc. n.º 158/89. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>

Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), Acórdão n.º 390/2022, Proc. n.º 1022/2021. Disponível em <http://tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>

Outras referências

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 9/2013 (Portugal). Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr> [27.05.2023]

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 35/2015 (Portugal). Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr> [28.05.2023]

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 66/2005 (Portugal). Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr> [30.05.2023]

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 73/1988 (Portugal). Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr> [25.05.2023]

Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 68/1988 (Portugal). Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr> [27.05.2023]

Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2021. Câmara de Contas do Tribunal de Recurso (2022). *Jornal da República*, n.º 50, Série II, de 17 de dezembro. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>